



БЪЛГАРСКИ  
ХЕЛЗИНСКИ  
КОМИТЕТ

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. № 342 КЗ 14/16  
Дата 23.11.2016

Изх. № А-144/21.11.2016 г.

ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Уважаеми конституционни съдии,

В отговор на писмо № 272/15.11.2016 г. на председателя на Конституционния съд до нас прилагаме становище на Българския хелзински комитет по к.д. № 14/2016 г., образувано по искане на омбудсмана на Република България.

**Приложение:** съгласно текста.

С уважение:

Красимир Кънев  
Председател на БХК

## СТАНОВИЩЕ

На Българския хелзинкски комитет по к.д. № 14/2016 г.

Настоящото конституционно дело е образувано по искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбите на член 14, ал. 3 и ал. 5 от Изборния кодекс (ДВ. Бр. 57 от 22 юли 2016 г.). С тези разпоредби се създава различен правен режим за формиране на избирателни секции, а оттук – и за възможностите за упражняване на правото на гласуване на българските граждани в държавите членки на Европейския съюз и в държавите, които не са членки на Европейския съюз. Различията в правния режим са основно две – изискването за горна граница от максимум 35 избирателни секции, които могат да се образуват в държави, които не са членки на Европейския съюз и свързаното с него изискване за съобразяване от ръководителите на дипломатическите и консулските представителства на образуването и разпределението на избирателните секции с техния възможен максимален брой, с териториалното разпределение на българската общност и с тяхната отдалеченост. Изборният кодекс не предвижда подобни изисквания за разкриване на избирателни секции в държави членки на Европейския съюз. В тях те се образуват единствено при наличие на не по-малко от 60 избиратели, подали заявление по чл. 16, ал. 1 от кодекса.

В искането си омбудсмана твърди противоречие на част от разпоредбата на чл. 14, ал. 3 от Изборния кодекс с чл. 4, ал. 1 и ал. 2, с чл. 6, ал. 2, с чл. 10, с чл. 26, ал. 1 и с чл. 42 от Конституцията, както и противоречие на цялата разпоредба на чл. 14, ал. 5 от Изборния кодекс с чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 2, чл. 10, чл. 26, ал. 1 и чл. 42, ал. 1 от Конституцията и моли Конституционния съд да обяви това противоречие. В настоящото становище Българският хелзинкски комитет обосновава противоречието на двете разпоредби с всички посочени от омбудсмана разпоредби на Конституцията с изключение на чл. 4, ал. 1 и ал. 2. В допълнение, становището обосновава и противоречие на тази уредба на Изборния кодекс с редица разпоредби на международни договори, по които Република България е страна, по-специално на Международния пакт за граждански и политически права (МПГПП) и на Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ).

## I. ОТНОСНО ТВЪРДЯНОТО ПРОТИВОРЕЧИЕ С КОНСТИТУЦИЯТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Описаният по-горе различен правен режим за образуването на избирателни секции в държавите членки на Европейския съюз и в тези, които не са членки, очевидно представлява различно и по-неблагоприятно третиране на избирателите – български граждани в държавите, които не са членки. Третирането е по-неблагоприятно по отношение на избирателите, пребиваващи във всички държави, които не са членки поради допълнителното изискване за съобразяване на образуването и разпределението на избирателните секции с техния възможен максимален брой, с териториалното разпределение на българската общност и с тяхната отдалеченост, каквото изискване не съществува за държавите членки. Но то е особено неблагоприятно за страните, в които пребивават голям брой български граждани, като Република Турция, където на всички минали избори са гласували много избиратели – в пъти повече от възможностите, които предоставят 35-те избирателни секции, които по закон могат да се образуват там. Изминалите президентски избори демонстрираха по убедителен начин това по-неблагоприятно третиране – участвалите в тях български граждани бяха в пъти по-малко отколкото на предходни избори, а много от тези, които искаха и предприеха действия да упражнят своето активно избирателно право не получиха тази възможност поради действието на ограничителните разпоредби в нарушение както на член 6, ал. 2, така и на член 42, ал. 1 от Конституцията.

Различното и по-неблагоприятно третиране на избирателите в Република Турция представлява също така непряка дискриминация по признак етническа принадлежност. Известно е, че огромното мнозинство от избирателите в тази страна са етнически турци. И макар процесните ограничителни разпоредби да не визират пряко представителите на никой етнос, няма съмнение, че те поставят етническите турци в Република Турция в по-неблагоприятно положение в сравнение с други избиратели в сходна сравнима ситуация.

И, най-сетне, различното и по-неблагоприятно третиране на избирателите в Република Турция представлява непряка дискриминация по политическа принадлежност – друг защитен от член 6, ал. 2 признак. Известно е, че огромното мнозинство от избирателите там гласуват за определени политически партии, в миналото за ДПС, а на последните избори за ГЕРБ, след като бяха

призовани за това от ДОСТ. Този тип дискриминационен ефект на процесните разпоредби бе открито заявен от вносителите им. Един от тях, Валери Симеонов, съпредседател на НФСБ, насърчи народните представители да гласуват предложените изменения като заяви през април 2016 г.: "Бъдете патриоти! Гласуването в чужбина е в полза на ДПС."<sup>1</sup>

Това различно и по-неблагоприятно третиране на избирателите, пребиваващи в страните, които не са членки на Европейския съюз не е обективно оправдано. Нещо повече, неговата дискриминационна цел бе открито заявена. То, следователно представлява дискриминация – ограничение на права в нарушение на принципа на равното третиране по член 6, ал. 2 от Конституцията.

Конституцията на Република България съдържа и друга разпоредба, която гарантира защитата срещу дискриминация във всички видове избори и референдуми. Това е член 10, който наред с другото прогласява и принципа за равенството при упражняване от българските граждани на тяхното право да участват в тях. Исторически този принцип е бил тълкуван тясно – като гарантиране на еднаква тежест на вече подадените гласове.<sup>2</sup> Съвременното му тълкуване обаче е по-широко. Според Венецианската комисия принципът на равното избирателно право включва наред с другото и забраната за дискриминация, по-специално по отношение на малцинствата.<sup>3</sup> Още по-далеч отива в скорошно свое решение Германският конституционен съд. В него той извежда принципа на равно избирателно право от член 3, ал. 1 на Основния закон (равенство пред закона и защита от дискриминация). Според това решение принципът на равно избирателно право изисква „[...] в степента, в която това е възможно всички лица, които имат право да гласуват да имат възможност да упражнят правото си на глас и правото си да бъдат избирани по формално равен начин и следва да бъде разбран като гаранция за строго формално равенство“.<sup>4</sup> Член 10, заедно с член 26, ал. 1, постановяващ, че

---

<sup>1</sup> Вж. например: „Валери Симеонов: Бъдете патриоти! Гласуването в чужбина е в полза на ДПС“, *OffNews* от 25 април 2016 г., достъпна на: [http://offnews.bg/news/Politika/8/Valeri-Simeonov-Badete-patrioti-Glasuvaneto-v-chuzhbina-e-v-polza-na-628250.html](http://offnews.bg/news/Politika/8/Valeri-Simeonov-Badete-patrioti-Glasuvaneto-v-chuzhbina-e-v-polza-na-DPS.html).

<sup>2</sup> Вж. например тълкуванията в подготвителните работи на МПГПП в: Nowak, M. *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, 2nd revised edition, Kehl am Rhein: N.P. Engel, 2005, p. 580-581.

<sup>3</sup> Вж.: Venice Commission, *Code of Good Practice in Electoral Matters*, October 2002, § 22 от обяснителния доклад.

<sup>4</sup> BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 26. Februar 2014 - 2 BvE 2/13 - Rn. (1-116), § 46. Подобно е и тълкуванието на този принцип като въплътен в член 3 от Първи протокол на ЕКПЧ, което предлага проф. К. Грабенвартер: „[...]Г[аранцията [за равно избирателно право] включва принципа на равенство на

гражданите на Република България, където и да се намират, имат всички права, гарантирани от Конституцията, поставят високи изисквания към организацията на изборния процес както в страната, така и в чужбина, каквито малко други европейски конституции съдържат. Разпоредбите на член 14, ал. 3 и ал. 5 от Изборния кодекс са в очевидно противоречие и с тези разпоредби на Конституцията.

## II. ПРОТИВОРЕЧИЕ С РАЗПОРЕДБИТЕ НА МЕЖДУНАРОДНИ ДОГОВОРИ, ПО КОИТО РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ Е СТРАНА

Разпоредбите на член 14, ал. 3 и ал. 5 от Изборния кодекс противоречат и на разпоредби на международни договори за правата на човека, включително такива, по които Република България е страна и които предвиждат възможност за индивидуални жалби на граждани в международни органи за защита на правата на човека. Член 25 от Международния пакт за граждански и политически права изисква всеки гражданин да има правото и възможността, без каквато и да е дискриминация, основана на раса, цвят на кожата, пол, език, религия, политически или други убеждения, национален или социален произход, имотно състояние, рождение или всякакви други признаци да гласува и да бъде избран в истински, периодично провеждани избори, при всеобщо, равно и тайно гласоподаване, гарантиращо свободното изразяване на волята на избирателите. А член 26 от Пакта гарантира равенството на всички лица пред закона и защитата им от дискриминация на основата на горните признаци. В Общ коментар № 25, посветен на член 25 от Пакта Комитетът по правата на човека отбелязва:

„Държавите следва да предприемат ефективни мерки за да гарантират, че всички

лица, които имат право да гласуват са в състояние да упражнят това право. Там,

---

третирането на всички граждани при упражняването на тяхното право на глас и на тяхното право да бъдат избирани“ (Grabenwarter, Ch. *European Convention on Human Rights – Commentary*, München/Oxford/Baden-Baden/Basel: C.H. Beck, Hart, Nomos and Helbing, 2014, p. 403). Тази интерпретация се съгласува трудно с практиката на ЕСПЧ (вж. по-долу). Но тя е напълно оправдана като подход за тълкуване на член 10 от Конституцията на Република България предвид нормата на член 26, ал. 1 (която няма аналог в ЕКПЧ).

където е необходима регистрация на гласоподавателите, тя следва да се подпомага

и не следва да се създават препятствия пред такава регистрация.<sup>5</sup>

В нарушение на горните изисквания процесните разпоредби от Изборния кодекс вместо да улесняват, препятстват упражняването на правото да се гласува в страните, които не са членки на Европейския съюз. Това стана очевидно особено в Република Турция, в която на последните президентски избори гласуваха в пъти по-малко гласоподаватели, отколкото на всички предходни избори и където хиляди хора не успяха да гласуват поради действието на тези разпоредби. Тяхното активно избирателно право бе ограничено в нарушение на член 25 и член 26 от Пакта на тройно дискриминационна основа – заради тяхното местопребиваване, заради тяхната етническа принадлежност и заради техните политически убеждения.

Член 3 от Първи протокол на Европейската конвенция за правата на човека задължава държавите членки „[...] да провеждат свободни избори през разумни интервали от време, с тайно гласуване, и при условия, осигуряващи свободното изразяване на мнението на народа при избиране на законодателното тяло“. Тази разпоредба е значително по-тясна по обхват от относимите разпоредби на Конституцията на Република България, както и от член 25 на МПГПП. В практиката си ЕСПЧ е проявявал нееднократно стремеж за максимално широко нейно тълкуване. Още от самото начало органите по Конвенцията приемат, че член 3 гарантира както активно, така и пасивно избирателно право за законодателен орган, въпреки че те не са експлицитно разписани в тази разпоредба.<sup>6</sup> Нещо повече, те тълкуват правото да се гласува изключително широко, по-широко отколкото Конституцията на Република България.<sup>7</sup>

Въпреки това, ЕСПЧ допуска установяване на изискване за постоянно пребиваване на гражданите в страната като допустимо ограничение на активното избирателно право с произтичащото от това различно третиране на гражданите, живеещи постоянно в страната и тези, които живеят в чужбина. Съдът оправдава това различно третиране с четири фактора: 1. Презумпцията, че

<sup>5</sup> HRC, *General Comment No. 25*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 12 July 1996, § 11.

<sup>6</sup> Вж.: ECHR, *Mathieu-Mohin and Clerfayt*, No. 9267/81, Judgment of 2 March 1987, § 51.

<sup>7</sup> Вж. например: ECHR, *Kulinski and Sabev v. Bulgaria*, No. 63849/09, Judgment of 21 July 2016. По това дело ЕСПЧ намери нарушение на член 3 по случаи на забрана, установена с Конституцията, на лишени от свобода да гласуват на парламентарни избори, както и на избори за Европейски парламент.

гражданите, които не пребивават постоянно в страната са в по-малка степен заинтересувани от всекидневните ѝ проблеми и са в по-малка степен запознати с тях; 2. Фактът, че гражданите, които не пребивават постоянно в страната имат по-малко влияние върху подбора на кандидатите и върху формулирането на техните програми; 3. Тясната връзка между правото да се гласува в парламентарни избори и прекият ефект върху избирателите от актовете на избраните политически органи; 4. Легитимната загриженост от възможността гражданите, които живеят в чужбина да влияят върху въпроси, които засягат предимно лицата, живеещи в страната.<sup>8</sup> Нито един от тези фактори обаче не може да оправдае различното третиране между отделни групи граждани, които живеят в чужбина. След като страната е дала възможност на своите граждани, живеещи в чужбина, да гласуват, тя следва да установи справедлива и недискриминационна система на упражняване на тяхното право, която равнопоставя всички пребиваващи в чужбина български граждани, или поне да предложи обективно оправдание за различното третиране между отделни групи от тях. Нищо подобно не предлагат в мотивите си вносителите на измененията в Изборния кодекс, с които се въвежда различен правен режим за формиране на избирателни секции а оттук – и за възможностите за упражняване на правото на гласуване на българските граждани в държавите членки на Европейския съюз и в държавите, които не са членки на Европейския съюз.

Така правото на защита от дискриминация във връзка с правото да гласуват в парламентарни избори, както и в избори за Европейски парламент (член 14 във връзка с член 3 от Първи протокол от ЕКПЧ) на тези български граждани, които пребивават в страни, които не са членки на Европейския съюз и които не са имали възможност да гласуват поради действието на ограничителните разпоредби, би било нарушено. Дискриминацията би била налице независимо от това, че от член 3 на Първи протокол не може да се извлече право на гласуване в чужбина. Още в най-ранната си практика ЕСПЧ приема, че може да е налице нарушение на член 14 от Конвенцията дори и да не може да се докаже или дори да се претендира нарушение на друга разпоредба.<sup>9</sup>

**В заключение, процесните разпоредби противоречат на чл. 6, ал. 2, на чл. 10, на чл. 26, ал. 1 и на чл. 42, ал. 1 от Конституцията на Република България. Те**

---

<sup>8</sup> ECHR, *Sitaropoulos and Giakoumopoulos v. Greece*, No. 42202/07, Grand Chamber judgment of 15 March 2012, § 69.

<sup>9</sup> ECHR, *Belgian linguistic case*, Nos. 1474/62 et al., Judgment of 23 July 1968.

също така противоречат на член 25 и на член 26 от Международния пакт за граждански и политически права, както и на член 14 във връзка с член 3 от Първи протокол на Европейската конвенция за правата на човека.

Председател на БХК:

~~Красимир Кънев~~